



Bryssel den 30 juni 2023
(OR. en)

11152/23

ECOFIN 677
UEM 211
SOC 502
EMPL 353
COMPET 697
ENV 776
EDUC 289
RECH 321
ENER 412
JAI 923
GENDER 153
ANTIDISCRIM 147
JEUN 191
SAN 428

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Föreg. dok. nr:	9847/1/23 REV 1
Komm. dok. nr:	COM(2023) 621 final
Ärende:	RÅDETS REKOMMENDATION om Polens nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2023

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation, som har diskuterats av rådet och Europeiska rådet och som grundas på kommissionens rekommendation COM(2023) 621 final.

RÅDETS REKOMMENDATION

av den ...

om Polens nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2023

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

- (1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241², genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens (*faciliteten*) inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten ger ekonomiskt stöd till medlemsstaterna för genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av unionen. I enlighet med den europeiska planeringsterminens prioriteringar bidrar faciliteten till den ekonomiska och inkluderande återhämtningen och till genomförandet av hållbara och tillväxtfrämjande reformer och investeringar, i synnerhet reformer och investeringar för att främja den gröna och den digitala omställningen och göra medlemsstaternas ekonomier mer resilienta. Den bidrar också till att stärka de offentliga finanserna och stimulera tillväxt och sysselsättning på medellång och lång sikt, förbättra den territoriella sammanhållningen inom unionen och stödja det fortsatta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Det högsta ekonomiska bidraget per medlemsstat inom ramen för faciliteten uppdaterades den 30 juni 2022, i enlighet med artikel 11.2 i förordning (EU) 2021/241.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17).

- (2) Den 22 november 2022 antog kommissionen den årliga översikten över hållbar tillväxt, som inledde 2023 års europeiska planeringstermin. Den 23 mars 2023 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i 2023 års årliga översikt över hållbar tillväxt, som är inriktade på de fyra principerna för konkurrenskraftig hållbarhet. Den 22 november 2022 antog kommissionen, på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011³ även 2023 års rapport om förvarningsmekanismen, enligt vilken Polen inte var en av de medlemsstater som kunde påverkas eller riskerade att påverkas av obalanser. En fördjupad granskning skulle därför inte behövas. Kommissionen antog också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet och ett förslag till 2023 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitiken och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Rådet antog rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet⁴ den 16 maj 2023 och den gemensamma sysselsättningsrapporten den 13 mars 2023.
- (3) Unionens ekonomier uppvisar visserligen en anmärkningsvärd resiliens, men den geopolitiska situationen har fortfarande en negativ påverkan. Unionen står orubbligt sida vid sida med Ukraina, och unionens ekonomiska och sociala agenda är inriktad på att på kort sikt minska de negativa effekterna av energichocker, både för utsatta hushåll och företag, och på att fortsätta satsningarna på den gröna och den digitala omställningen, stödja en hållbar tillväxt för alla, skydda makroekonomisk stabilitet och öka resiliensen på medellång sikt. Den är också starkt inriktad på att öka unionens konkurrenskraft och produktivitet.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2011, s. 25).

⁴ Rådets rekommendation av den 16 maj 2023 om den ekonomiska politiken i euroområdet (EUT C 180, 23.5.2023, s. 1).

- (4) Den 1 februari 2023 lade kommissionen fram ett meddelande med titeln *En industriplan i den gröna given för nettonollåldern (industriplanen i den gröna given)*. Industriplanen i den gröna given syftar till att öka konkurrenskraften för unionens nettonollindustri och stödja en snabb omställning till klimatneutralitet. Den kompletterar de pågående insatserna inom ramen för den europeiska gröna given och REPowerEU. Den syftar också till att skapa bättre förutsättningar för att utöka unionens tillverkningskapacitet vad gäller den nettonollteknik och de nettonollprodukter som behövs för att unionens ambitiösa klimatmål ska uppnås, och till att säkerställa tillgång till relevanta kritiska råvaror, bland annat genom att diversifiera anskaffningen, exploatera geologiska resurser på lämpligt sätt i medlemsstaterna och maximera återvinningen av råvaror. Industriplanen i den gröna given bygger på fyra pelare: ett förutsebart och förenklat regelverk, snabbare tillgång till finansiering, ökad kompetens och öppen handel för resilienta leveranskedjor. Den 16 mars 2023 lade kommissionen fram ett ytterligare meddelande med titeln *EU:s konkurrenskraft på lång sikt, efter 2030*, som är uppbyggt kring nio ömsesidigt förstärkande faktorer med målet att arbeta för ett tillväxtfrämjande regelverk. I det meddelandet fastställs politiska prioriteringar i syfte att aktivt säkerställa strukturella förbättringar, välfokuserade investeringar och regleringsåtgärder för unionens och dess medlemsstaters konkurrenskraft på lång sikt. Rekommendationerna nedan bidrar till att hantera dessa prioriteringar.

- (5) Den europeiska planeringsterminen 2023 fortsätter att utvecklas i takt med genomförandet av faciliteten. Ett fullständigt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanerna är fortfarande viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna behandlar alla eller en betydande del av de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdats under senare år. De landsspecifika rekommendationerna från 2019, 2020 och 2022 är dessutom lika relevanta för de återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241.
- (6) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435⁵ (*REPowerEU-förordningen*), som antogs den 27 februari 2023, syftar till att snabbt fasa ut unionens beroende av import av ryska fossila bränslen. Detta kommer att bidra till energitrygghet och diversifiering av unionens energiförsörjning, samtidigt som användningen av förnybar energi, energilagringsskapaciteten och energieffektiviteten ökar. Genom REPowerEU-förordningen får medlemsstaterna möjlighet att lägga till ett nytt REPowerEU-kapitel i sina nationella återhämtnings- och resiliensplaner för att på så sätt finansiera viktiga reformer och investeringar som ska bidra till att målen för REPowerEU uppnås. Dessa reformer och investeringar kommer också att bidra till att öka konkurrenskraften för unionens nettonollindustri enligt vad som anges i industriplanen i den gröna given, och till att hantera de energirelaterade landsspecifika rekommendationer som utfärdats till medlemsstaterna 2022 och, i förekommande fall, 2023. Genom REPowerEU-förordningen införs en ny kategori icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd som görs tillgängligt för medlemsstaterna för att de ska kunna finansiera nya energirelaterade reformer och investeringar inom ramen för sina återhämtnings- och resiliensplaner.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 av den 27 februari 2023 om ändring av förordning (EU) 2021/241 vad gäller REPowerEU-kapitel i planer för återhämtning och resiliens och om ändring av förordningarna (EU) nr 1303/2013, (EU) 2021/1060 och (EU) 2021/1755 samt direktiv 2003/87/EG (EUT L 63, 28.2.2023, s. 1).

- (7) Den 8 mars 2023 antog kommissionen ett meddelande med finanspolitisk vägledning för 2024 (*meddelandet av den 8 mars 2023*). Det syftar till att stödja utarbetandet av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram och därigenom stärka samordningen av politiken. Kommissionen erinrade om att stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul kommer att avaktiveras i slutet av 2023. Kommissionen efterlyste en finanspolitik under 2023–2024 som säkerställer en hållbar skuldsättning på medellång sikt och ökar den potentiella tillväxten på ett hållbart sätt, och uppmanade medlemsstaterna att i sina stabilitets- och konvergensprogram för 2023 ange hur deras finanspolitiska planer kommer att säkerställa att fördragets referensvärde för underskottet på 3 % av bruttonationalprodukten (BNP) respekteras och säkerställa en realistisk och kontinuerlig skuldminskning, eller att skulden ligger kvar på försiktiga nivåer, på medellång sikt. Kommissionen uppmanade också medlemsstaterna att fasa ut de nationella finanspolitiska åtgärder som införts för att skydda hushåll och företag mot energiprischocker, med början med de minst riktade åtgärderna. Kommissionen angav att om det skulle behövas en förlängning av stödåtgärderna på grund av ett förnyat energipristryck bör medlemsstaterna bättre rikta sådana åtgärder till utsatta hushåll och företag. Kommissionen angav att de finanspolitiska rekommendationerna skulle kvantifieras och differentieras. Såsom föreslås i kommissionens meddelande av den 9 november 2022 om riktlinjer för en reform av EU:s ramverk för ekonomisk styrning skulle de finanspolitiska rekommendationerna dessutom formuleras utifrån primära nettoutgifter. Alla medlemsstater rekommenderades att fortsätta att skydda nationellt finansierade investeringar och säkerställa att faciliteten och andra unionsmedel används på ett ändamålsenligt sätt, särskilt mot bakgrund av målen för den gröna och den digitala omställningen och för resiliensen. Kommissionen angav att den kommer att föreslå rådet att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott under våren 2024 på grundval av utfallet för 2023, i enlighet med gällande lagstiftning.

- (8) Den 26 april 2023 lade kommissionen fram lagstiftningsförslag för att genomföra en omfattande reform av unionens regler för ekonomisk styrning. Huvudsyftet med förslagen är att stärka hållbarheten i den offentliga skuldsättningen och att främja en hållbar och inkluderande tillväxt i samtliga medlemsstater genom reformer och investeringar. I sina förslag strävar kommissionen efter att förbättra det nationella egenansvaret, förenkla ramverket och röra sig i riktning mot ett större medelfristigt fokus, tillsammans med ett effektivt och mer enhetligt genomdrivande av efterlevnaden. Enligt rådets slutsatser av den 14 mars 2023 om riktlinjer för en reform av EU:s ramverk för ekonomisk styrning är målet att slutföra lagstiftningsarbetet 2023.
- (9) Den 3 maj 2021 lämnade Polen in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 bedömt återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 17 juni 2022 antog rådet sitt genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Polens återhämtnings- och resiliensplan⁶. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen antar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 om att Polen på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts.

⁶ ST 9728/2022 INIT; ST 9728/2022 ADD 1.

- (10) Den 27 april 2023 lämnade Polen in sitt nationella reformprogram för 2023 och sitt konvergensprogram för 2023, i enlighet med artikel 8.1 i förordning (EG) nr 1466/97. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 återspeglas Polens halvårsvisa rapporter om framstegen avseende målen i återhämtnings- och resiliensplanen också i 2023 års nationella reformprogram.
- (11) Den 24 maj 2023 offentliggjorde kommissionen 2023 års landsrapport för Polen. Rapporten innehöll en bedömning av hur väl Polen hade lyckats med de relevanta landsspecifika rekommendationer som rådet antog mellan 2019 och 2022, och en utvärdering av Polens genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen. Utifrån denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar. I landsrapporten bedömdes också Polens framsteg med genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att uppnå unionens överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning samt framstegen med att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling.

- (12) Enligt uppgifter som validerats av Eurostat ökade Polens underskott i de offentliga finanserna från 1,8 % av BNP 2021 till 3,7 % 2022, medan den offentliga skuldkvoten sjönk från 53,6 % av BNP i slutet av 2021 till 49,1 % i slutet av 2022. Den 24 maj 2023 lade kommissionen fram en rapport enligt artikel 126.3 i fördraget. Rapporten behandlade Polens budgetläge utifrån det faktum att dess underskott i de offentliga finanserna 2022 överskred fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Rapporten slog fast att underskottskriteriet inte var uppfyllt. I linje med meddelandet av den 8 mars 2023 föreslog kommissionen inte att några nya förfaranden vid alltför stora underskott skulle inledas under våren 2023. Kommissionen förklarade därefter att den skulle föreslå rådet att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott under våren 2024 på grundval av utfallet för 2023. Polen bör ta hänsyn till detta vid genomförandet av 2023 års budget och när budgeten för 2024 utarbetas.
- (13) Saldot i de offentliga finanserna har påverkats av de finanspolitiska åtgärder som vidtagits för att mildra de ekonomiska och sociala effekterna av de stigande energipriserna. Under 2022 omfattade sådana finanspolitiska inkomstminskande åtgärder sänkta momsattser och punktskatter på energi och bränslen, medan de finanspolitiska utgiftshöjande åtgärderna omfattade kontantbidrag och ett tak för elpriserna för hushåll och gaskostnader för företag. Kommissionen uppskattar nettobudgetkostnaden för dessa åtgärder till 1,9 % av BNP 2022. Saldot i de offentliga finanserna har också påverkats av budgetkostnaderna för erbjudande av tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina, vilket beräknas uppgå till 0,5 % av BNP 2022. Samtidigt sjönk den uppskattade kostnaden för tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen till 0,7 % av BNP 2022, från 2,4 % 2021.

- (14) Den 18 juni 2021 rekommenderade rådet Polen⁷ att under 2022 bedriva en stödjande finanspolitisk inriktning, inbegripet den stimulans som ges genom faciliteten för återhämtning och resiliens, samt att upprätthålla nationellt finansierade investeringar.
- (15) Enligt kommissionens beräkningar var den finanspolitiska inriktningen⁸ under 2022 stödjande och uppgick till –3,0 % av BNP, i enlighet med rådets rekommendation. I enlighet med rådets rekommendation fortsatte Polen att stödja återhämtningen med investeringar som finansierades genom faciliteten. Utgifter som finansierades med bidrag från faciliteten och andra unionsmedel uppgick till 1,0 % av BNP 2022 (1,3 % av BNP 2021). Nationellt finansierade investeringar gav ett expansivt bidrag på 0,2 procentenhet till den finanspolitiska inriktningen⁹. Därför upprätthöll Polen de nationellt finansierade investeringarna, i enlighet med rådets rekommendation. Samtidigt gav ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive nya åtgärder på inkomstsidan) ett expansivt bidrag på 2,3 procentenheter till den finanspolitiska inriktningen. Detta betydande expansiva bidrag omfattade den ytterligare effekten från åtgärderna för att begränsa de ekonomiska och sociala effekterna av de ökade energipriserna (en ytterligare nettobudgetkostnad på 1,9 % av BNP) liksom kostnaderna för att erbjuda tillfälligt skydd åt fördrivna personer från Ukraina (0,5 % av BNP). Polen hade därför tillräcklig kontroll över ökningen av nationellt finansierade löpande utgifter.

⁷ Rådets rekommendation av den 18 juni 2021 med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2021 (EUT C 304, 29.7.2021, s. 98).

⁸ Den finanspolitiska inriktningen mäts som förändringen i primära utgifter (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan) och exklusive tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen, men inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten och andra unionsmedel, i förhållande till den potentiella tillväxten på medellång sikt. Mer information finns i ruta 1 i de statistiska tabellerna över offentliga finanser.

⁹ Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter gav ett expansivt bidrag på 0,8 procentenheter av BNP, som i stor utsträckning avspeglade regeringens stöd till finansinstitut.

- (16) Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna i konvergensprogrammet för 2023 är i linje med kommissionens vårprognos 2023 för 2023 och därefter. Regeringen beräknar att BNP i fasta priser kommer att öka med 0,9 % 2023 och med 2,8 % 2024. Som jämförelse visar kommissionens vårprognos 2023 en något lägre real BNP-tillväxt på 0,7 % 2023 och 2,7 % 2024, vilket huvudsakligen beror på lägre ställda prognoser avseende bidraget från den inhemska efterfrågan.
- (17) I sitt konvergensprogram för 2023 räknar regeringen med att underskottet i de offentliga finanserna kommer att öka till 4,7 % av BNP 2023. Ökningen 2023 beror huvudsakligen på ökade utgifter för försvar, hälso- och sjukvård, löner inom offentlig förvaltning och indexering av pensioner. Kostnaderna för åtgärderna för att begränsa de ekonomiska och sociala effekterna av de ökade energipriserna kommer även fortsättningsvis att vara höga. Enligt konvergensprogrammet för 2023 förväntas den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP öka från 49,1 % i slutet av 2022 till 50,5 % till slutet av 2023. I kommissionens vårprognos 2023 förutses ett underskott i de offentliga finanserna på 5,0 % av BNP för 2023. Denna siffra är högre än det underskott som beräknades i konvergensprogrammet för 2023, vilket huvudsakligen berodde på åtgärder för att ge stöd av undantagskaraktär till jordbrukare, som ännu inte angavs i konvergensprogrammet för 2023. Enligt kommissionens vårprognos 2023 väntas en liknande offentlig skuldkvot i förhållande till BNP, på 50,5 %, i slutet av 2023.

(18) Saldot i de offentliga finanserna 2023 förväntas fortsatt påverkas av de åtgärder som antagits för att mildra de ekonomiska och sociala effekterna av de stigande energipriserna. De består främst av nya åtgärder, såsom system för prisstopp för el och gas och stödåtgärder till energiintensiva industrier. Kostnaderna för dessa åtgärder uppvägs delvis av skatter på gas- och elleverantörernas oförutsedda vinster. Med hänsyn till dessa inkomster beräknas nettobudgetkostnaden för stödåtgärderna i kommissionens vårprognos 2023 uppgå till 1,7 % av BNP 2023¹⁰. Merparten av åtgärderna 2023 verkar inte vara inriktade på de mest utsatta hushållen eller företagen och bevarar inte fullt ut prissignalen för att minska efterfrågan på energi och öka energieffektiviteten. Till följd av detta beräknas i kommissionens vårprognos 2023 det belopp för riktade stödåtgärder som ska beaktas i bedömningen av efterlevnaden av rådets rekommendation av den 12 juli 2022¹¹ för 2023 till 0,2 % av BNP 2023 (jämfört med 0,1 % av BNP 2022). Budgetkostnaden för erbjudande av tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina beräknas minska med 0,2 procentenheter av BNP jämfört med 2022. Slutligen förväntas saldot i de offentliga finanserna 2023 gynnas av utfasningen av tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen som beräknas uppgå till 0,7 % av BNP.

¹⁰ Siffran motsvarar de årliga budgetkostnaderna för de åtgärderna, inbegripet löpande inkomster och utgifter liksom i förekommande fall åtgärder avseende kapitalutgifter.

¹¹ Rådets rekommendation av den 12 juli 2022 om Polens nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2022 (EUT C 334, 1.9.2022, s. 171).

- (19) I sin rekommendation av den 12 juli 2022 rekommenderade rådet Polen att under 2023 säkerställa att ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna är i linje med en neutral inriktning på politiken¹², med beaktande av ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Polen bör samtidigt vara redo att anpassa de löpande utgifterna efter den föränderliga situationen. Polen rekommenderades även att öka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet med beaktande av REPowerEU-initiativet, inbegripet med hjälp av faciliteten och andra unionsmedel.

¹² Utifrån kommissionens vårprognos 2023 beräknas Polens potentiella produktionstillväxt på medellång sikt (10-årigt genomsnitt), som används för att mäta den finanspolitiska inriktningen, uppgå till 15,5 % i nominella termer.

(20) I sin vårprognos 2023 förväntar sig kommissionen en expansiv inriktning på finanspolitiken (−0,8 % av BNP) under 2023, i en miljö med hög inflation. Detta följer på en expansiv inriktning av finanspolitiken under 2022 (−3,0 % av BNP). Ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan) under 2023 beräknas ge ett expansivt bidrag på 0,8 % av BNP till den finanspolitiska inriktningen. Detta omfattar den ökade kostnaderna för de riktade stödåtgärderna till de hushåll och företag som är mest utsatta för de höjda energipriserna, som har ökat med 0,1 % av BNP. Det inbegriper också lägre kostnader för att erbjuda tillfälligt skydd åt personer som fördrivits från Ukraina (0,2 % av BNP). Det expansiva bidraget från nationellt finansierade primära löpande nettoutgifter beror därför inte på det riktade stödet till de hushåll och företag som är mest utsatta för höjda energipriser och till människor som flyr från Ukraina. Den expansiva ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna drivs av icke riktade energiåtgärder, höjda utgifter för försvar, hälso- och sjukvård och permanenta ökningar av lönerna i den offentliga förvaltningen samt sociala förmåner. Totalt är den förväntade ökningen av nationellt finansierade primära löpande utgifter inte i överensstämmelse med rådets rekommendation av den 12 juli 2022. Utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten och andra unionsmedel beräknas uppgå till 1,8 % av BNP 2023, medan nationellt finansierade investeringar beräknas ge ett kontraktivt bidrag till den finanspolitiska inriktningen på 0,2 procentenheter¹³. Polen planerar därför att finansiera ytterligare investeringar genom faciliteten och andra unionsmedel, och de nationellt finansierade investeringarna förväntas inte upprätthållas. Landet planerar att finansiera offentliga investeringar för den gröna och den digitala omställningen och energisäkerhet inom områden som byggnaders energieffektivitet, land- och havsbaserad vindkraft, energilagring, modernisering av nät, vätgasproduktion och hållbar mobilitet, som finansieras av faciliteten och andra unionsmedel.

¹³ Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter väntas ge ett kontraktivt bidrag på 0,6 procentenheter av BNP, vilket avspeglar effekten av upphävandet av det statliga stödet till finansinstitut 2022.

- (21) I konvergensprogrammet för 2023 förväntas underskottet i de offentliga finanserna minska till 3,4 % av BNP 2024. Minskningen 2024 beror främst på upphävandet av stödåtgärderna i samband med energikrisen. Enligt konvergensprogrammet för 2023 förväntas den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP öka till 52,4 % i slutet av 2024. Baserat på de politiska åtgärder som är kända vid stoppdatumet för prognosen förutses i kommissionens vårprognos 2023 ett underskott i de offentliga finanserna på 3,7 % av BNP 2024. Denna siffra är högre än det underskott som beräknades i konvergensprogrammet för 2023, vilket huvudsakligen beror på åtgärder som ännu inte angavs i programmet. Enligt kommissionens vårprognos 2023 väntas en liknande offentlig skuldkvot i förhållande till BNP, på 53,0 % i slutet av 2024.
- (22) I konvergensprogrammet för 2023 förutses en utfasning av de flesta energistödåtgärder under 2024. Kommissionen förutsätter för närvarande att nettokostnaden för energistödåtgärderna är 0,3 % av BNP 2024. Detta bygger på antagandet att inga nya energiprishöjningar kommer att ske. De flesta av de energistödåtgärder som Polen för närvarande planerar att behålla 2024 verkar inte vara inriktade på utsatta hushåll och de bevarar inte fullt ut prissignalen för att minska efterfrågan på energi och öka energieffektiviteten.

- (23) I förordning (EG) nr 1466/97 efterlyses en årlig förbättring av det strukturella budgetsaldot för att uppnå det medelfristiga budgetmålet med 0,5 % av BNP som riktmärke¹⁴. Med hänsyn till de offentliga finansernas hållbarhet och behovet av att minska underskottet till under fördragets referensvärde på 3 % av BNP skulle det enligt kommissionen vara lämpligt att förbättra det strukturella saldot med minst 0,5 % av BNP för 2024. För att säkerställa en sådan förbättring, och i enlighet med kommissionens metod¹⁵, bör ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter under 2024 inte överstiga 7,8 %, vilket återspeglas i denna rekommendation. Samtidigt bör de återstående energistödåtgärderna (som för närvarande uppskattas av kommissionen till 1,7 % av BNP 2023) fasas ut, om utvecklingen på energimarknaden tillåter detta och med början med de minst riktade åtgärderna, och de därmed sammanhängande besparingarna bör användas för att minska underskottet i de offentliga finanserna. Enligt kommissionens uppskattningar skulle detta leda till en ökning av de primära nettoutgifterna som ligger under den rekommenderade högsta ökningen för 2024. Enligt kommissionens vårprognos 2023 ligger ökningen av nationellt finansierade primära löpande nettoutgifter under 2023 inte i linje med rådets rekommendation av den 12 juli 2022. Om detta bekräftas skulle det vara lämpligt att ökningen av de primära nettoutgifterna under 2024 är lägre.
- (24) Om politiken förblir oförändrad beräknas enligt kommissionens vårprognos 2023 de nationellt finansierade primära nettoutgifterna öka med 5,6 % under 2024, vilket ligger under den rekommenderade tillväxttakten. Den anpassning som kommissionen förutser i sin vårprognos för 2023 är något mindre än besparingarna till följd av den fullständiga utfasningen av energistödåtgärderna, eftersom en del av energistödåtgärderna väntas gälla även under 2024.

¹⁴ Artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 1466/97 kräver också en anpassning på mer än 0,5 % av BNP för medlemsstater med en offentlig skuld som överstiger 60 % av BNP, eller med mer uttalade risker för en hållbar skuldsättning.

¹⁵ Primära nettoutgifter definieras som nationellt finansierade utgifter exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och exklusive ränteutgifter och konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter.

- (25) Enligt konvergensprogrammet för 2023 väntas den offentliga sektorns investeringar förbli stabila på 4,2 % av BNP 2024, dvs. på en liknande nivå som under 2023. I konvergensprogrammet för 2023 hänvisas till reformer och investeringar som förväntas bidra till de offentliga finansernas hållbarhet och till hållbar tillväxt för alla. Det handlar bland annat om reformer av det finanspolitiska ramverket, en reform som även ingår i återhämtnings- och resiliensplanen.
- (26) I konvergensprogrammet för 2023 beskrivs en finanspolitisk utveckling på medellång sikt fram till 2026. Enligt konvergensprogrammet för 2023 förväntas underskottet i de offentliga finanserna minska till 2,9 % av BNP 2025 och ligga kvar på denna nivå 2026. Underskottet i de offentliga finanserna beräknas därför minska till under 3 % av BNP 2025. Enligt konvergensprogrammet för 2023 förväntas den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP öka från 52,4 % i slutet av 2024 till 55,4 % till slutet av 2026.
- (27) Det finns stort utrymme för att förbättra effektiviteten när det gäller offentliga utgifter för sociala förmåner. Sociala förmåner prioriteras fortfarande inte i någon högre grad och det saknas medel för behovsprövning på hushållsnivå. Bättre riktning av förmånerna skulle leda till en mer effektiv användning av offentliga medel för att bekämpa fattigdom och hjälpa de mest behövande.
- (28) Den snabbt åldrande befolkningen medför utmaningar för det polska pensionssystemet. Det befintliga pensionssystemet förutsätter en pensionsålder som inte ökar trots att den genomsnittliga livslängden och antalet pensionsår ökar. Det nuvarande avgiftsbaserade pensionssystemet är finansiellt balanserat, men skulle leda till en stor minskning av framtida pensionsförmåner i förhållande till slutlönen. Detta skulle innebära att en stor andel av pensionärerna riskerar fattigdom. Kommissionens analys visar att Polen skulle behöva använda ytterligare 6,7 % av BNP fram till 2070 bara för att upprätthålla förmånerna nära den nuvarande nivån. Nyligen genomförda ändringar av det allmänna pensionssystemet och av de kostsamma speciella pensionssystemen har lett till mer generösa pensionsutbetalningar för dagens pensionärer. Detta har minskat incitamenten för att arbeta längre än fram till den förhållandevis låga pensionsåldern på 60 år för kvinnor och 65 år för män, och har ökat det åldersrelaterade utgiftstrycket.

(29) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till den förordningen ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. På grund av det sena antagandet i juni 2022 har genomförandet av Polens återhämtnings- och resiliensplan försenats betydligt. Att stärka domstolars oberoende och opartiskhet och avhjälpa situationen för domare som påverkas av besluten från Högsta domstolens avdelning för disciplinmål i disciplinmål och mål om immunitet mot rättsliga förfaranden är en förutsättning för att kommissionen ska göra utbetalningar till landet och säkerställa unionens ekonomiska intressen, vilket skulle möjliggöra ett snabbt och stabilt genomförande av planen. Polen har börjat genomföra de viktigaste åtgärderna i återhämtnings- och resiliensplanen, bland annat reformer av den finanspolitiska ramen, hälso- och sjukvården, den digitala omställningen, energieffektivitet och arbetsmarknaden. Även om Polen inte officiellt har lämnat in tillägg till planen eller ett kapitel om REPowerEU pågår diskussioner med kommissionen. I enlighet med artikel 14.6 i förordning (EU) 2021/241 uttryckte Polen den 31 mars 2023 sin avsikt att begära 23 miljarder EUR i ytterligare lånestöd från faciliteten. Ett snabbt införande av det nya REPowerEU-kapitlet i återhämtnings- och resiliensplanen kommer att göra det möjligt att finansiera ytterligare reformer och investeringar till stöd för Polens strategiska mål på energiområdet och för den gröna omställningen. Ett systematiskt och ändamålsenligt deltagande av lokala och regionala myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra relevanta berörda parter och den övergripande kvaliteten på den sociala dialogen är fortsatt viktigt för ett framgångsrikt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, liksom annan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik utanför planen, för att säkerställa att fler känner ett egenansvar för den övergripande politiska agendan.

- (30) Kommissionen godkände alla Polens sammanhållningspolitiska programdokument 2022. Det är viktigt att gå vidare med ett snabbt genomförande av de sammanhållningspolitiska programmen i komplementaritet och synergi med återhämtnings- och resiliensplanen, inbegripet REPowerEU-kapitlet, för att den gröna och den digitala omställningen ska lyckas, den ekonomiska och sociala resiliensen öka och en balanserad territoriell utveckling uppnås i Polen.
- (31) Förutom de ekonomiska och sociala utmaningar som åtgärdas genom återhämtnings- och resiliensplanen och de sammanhållningspolitiska programmen står Polen inför ett antal ytterligare utmaningar kopplade till investeringsklimatet, energipolitiken och den gröna omställningen.
- (32) Rättssystemets oberoende, effektivitet och kvalitet är väsentliga beståndsdelar för ett stabilt och förutsägbart företagsklimat och gynnsamma förutsättningar för investeringar. Detta spelar en viktig roll för att uppnå hållbar ekonomisk tillväxt på medellång till lång sikt. Investeringsklimatet i Polen fortsätter att försämrans på grund av allvarliga farhågor relaterade till rättsstatsprincipen, bland annat rättsväsendets oberoende, vilka har bekräftats i domar från Europeiska unionens domstol (*domstolen*) och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Den 15 februari 2023 väckte kommissionen dessutom talan mot Polen om överträdelser av unionsrätten från den polska författningsdomstolens sida samt i dess rättspraxis, överträdelser som särskilt ifrågasätter unionsrättens företräde.

- (33) Polens energimix domineras kraftigt av fossila bränslen. Kol står för omkring 60 % av energimixen och förnybara energikällor svarade endast för 13 % 2021. Polen har slutat att importera naturgas från Ryssland sedan april 2022 och olja sedan februari 2023. Inverkan på landets energiförsörjning har minskat på grund av de senaste årens diversifieringsinsatser. Polen har minskat sina koldioxidutsläpp i en väsentligt lägre grad än andra medlemsstater. Polen har fortfarande ett stort utrymme för att lösa rättsliga och administrativa hinder för att påskynda utbyggnaden av förnybara energikällor. Att öka energiproduktionen från förnybara energikällor är avgörande för att minska koldioxidutsläppen i den polska ekonomin och uppnå klimatneutralitet. För att frigöra potentialen hos förnybara energikällor måste Polen förbättra sina interna energiöverförings- och distributionsnät samt energilagringen och reformera sitt regelverk. Polen måste i synnerhet vidta åtgärder för att undanröja hindren för tillståndsförfaranden för förnybara energikällor. Dessa åtgärder bör inriktas på att i) påskynda inkludering av förnybara energikällor i fysiska planer, ii) inrätta fokusområden för förnybar energiproduktion, iii) ändra reglerna om tillstånd för nätanslutning, och iv) modernisera föråldrade och ineffektiva distributionsnät. Det krävs även ytterligare reformer för att i) ge industrin möjlighet att dra nytta av ren energi genom långsiktiga avtal om utbud och efterfrågan på energi, såsom energiköpsavtal, ii) avskaffa begränsningarna för energigemenskaperna och iii) främja utbyggnad av förnybar energi inom fjärrvärmesektorn.

- (34) Polens förbrukning av naturgas minskade med 13 % under perioden augusti 2022–mars 2023 jämfört med den genomsnittliga gasförbrukningen under samma period de föregående fem åren, vilket är något under det minskningsmål på 15 % som fastställs i rådets förordning (EU) 2022/1369¹⁶. Polen uppmanas att öka satsningarna för att tillfälligt minska efterfrågan på gas till den 31 mars 2024 i enlighet med rådets förordning (EU) 2023/706¹⁷. Trots att ett antal åtgärder finns på plats för att begränsa energiefterfrågan, krävs ytterligare insatser för att förbättra energieffektiviteten, särskilt för bostadshus och fjärrvärmesystem. Den slutliga energianvändningen i Polen var 75,2 miljoner ton oljeekvivalenter (Mtoe) 2021, och användningen har ökat under det senaste årtiondet. Mer än hälften av energibehovet för bostadshus när det gäller uppvärmning tillgodoses för närvarande med kol, antingen genom direkt användning eller indirekt via fjärrvärme. Bostadshus är dock fortfarande till stor del energiineffektiva och ger upphov till större investeringsbehov jämfört med andra medlemsstater. Fjärrvärmesektorn behöver dessutom riktade reformer och ökade investeringar för att påskynda minskningen av koldioxidutsläpp, öka sin effektivitet och säkerställa långsiktig ekonomisk bärkraft.
- (35) Mellan 2005 och 2021 ökade utsläppen av växthusgaser från inhemsk transport i Polen (förutom flyg) med 88,3 %, vilket står i skarp kontrast till den genomsnittliga minskningen på 7,5 % i unionen. Även med de ytterligare åtgärder som ingår i Polens energi- och klimatplan beräknas växthusgasutsläppen från denna sektor 2030 fortfarande vara 56 % högre än 2005. Utöver reformerna och investeringarna i Polens återhämtnings- och resiliensplan krävs ytterligare insatser för att främja en hållbar kollektivtrafik. Elektrifieringen av den inhemska transporten måste gå hand i hand med minskningen av koldioxidutsläppen för att på ett ändamålsenligt sätt minska de sektorsvisa utsläppen.

¹⁶ Rådets förordning (EU) 2022/1369 av den 5 augusti 2022 om samordnade åtgärder för att minska efterfrågan på gas (EUT L 206, 8.8.2022, s. 1).

¹⁷ Rådets förordning (EU) 2023/706 av den 30 mars 2023 om ändring av förordning (EU) 2022/1369 vad gäller förlängning av efterfrågeminskingsperioden för åtgärder för att minska efterfrågan på gas samt förstärkning av rapporteringen om och övervakningen av deras genomförande (EUT L 93, 31.3.2023, s. 1).

- (36) Brist på arbetskraft och kompetens i sektorer och yrken som är centrala för den gröna omställningen, däribland tillverkning, utbyggnad och underhåll av nettonollteknik, skapar flaskhalsar i omställningen till en nettonollekonomi. Utbildningssystem av hög kvalitet som tillgodoser föränderliga arbetsmarknadsbehov, och riktade kompetenshöjnings- och omskolningsåtgärder är viktiga för att minska kompetensbrister och främja inkludering och omfördelning på arbetsmarknaden. För att frigöra outnyttjad arbetskraft måste dessa åtgärder vara tillgängliga, framför allt för enskilda personer och i de sektorer och regioner som påverkas mest av den gröna omställningen. När det gäller den gröna omställningen i Polen har bristen på arbetskraft inom nyckelsektorer ökat de senaste åren, vilket även är kopplat till brist på relevanta kompetenser och skapar flaskhalsar i omställningen till en klimatneutral ekonomi. År 2022 angavs bristen på arbetskraft som en faktor som begränsade produktionen inom industrin (63,4 % företagen) och bygg- och anläggningssektorn (74,6 % av företagen).
- (37) Mot bakgrund av kommissionens bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet för 2023, och dess yttrande¹⁸ återspeglas i rekommendation 1.

¹⁸ Enligt artikel 9.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Polen att 2023 och 2024 vidta följande åtgärder:

1. Avveckla de gällande krisstödåtgärderna på energiområdet och använda besparingarna för att minska underskottet i de offentliga finanserna så snart som möjligt under 2023 och 2024. Om nya öknings av energipriset skulle kräva nya eller fortsatta stödåtgärder, säkerställa att sådana stödåtgärder är inriktade på att skydda utsatta hushåll och företag, är finanspolitiskt överkomliga och bevarar incitamenten till energibesparingar.

Säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa den nominella ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter under 2024 till högst 7,8 %¹⁹.

Upprätthålla nationellt finansierade offentliga investeringar och säkerställa ett effektivt utnyttjande av bidrag från faciliteten och andra unionsmedel, särskilt för att främja den gröna och den digitala omställningen.

För perioden efter 2024, fortsätta att eftersträva en finanspolitisk strategi på medellång sikt med gradvis och hållbar konsolidering, i kombination med investeringar och reformer som leder till högre hållbar tillväxt, för att uppnå en återhållsam offentligfinansiell ställning på medellång sikt.

Förbättra de offentliga finansernas effektivitet, bland annat genom bättre inriktning på sociala förmåner. Säkerställa tillräckliga framtida pensionsförmåner och ett hållbart pensionssystem genom att vidta åtgärder för att öka den faktiska pensionsåldern och genom att reformera förmånpensionssystemen.

¹⁹ Detta beräknas motsvara en årlig förbättring av det strukturella budgetsaldot med minst 0,5 % av BNP för 2024, såsom beskrivs i skäl 23.

2. Snarast uppfylla de obligatoriska delmålen och målen vad gäller skyddet av unionens ekonomiska intressen för att möjliggöra ett snabbt och stabilt genomförande av landets återhämtnings- och resiliensplan. Skyndsamt färdigställa REPowerEU-kapitlet för att snarast påbörja genomförandet av det. Fortsätta med ett snabbt genomförande av de sammanhållningspolitiska programmen i nära komplementaritet och synergi med återhämtnings- och resiliensplanen.
3. Förbättra investeringsklimatet, bland annat genom att säkra rättsväsendets oberoende.
4. Påskynda minskningen av koldioxidutsläpp och utbyggnaden av förnybar energi. Reformera regelverket för tillstånd till nätanslutning och för förnybara energikällor, inbegripet energigemenskaper, biometan och förnybar vätgas. Vidta åtgärder för att främja energibesparingar och minskningar av efterfrågan på gas. Skala upp investeringarna i energieffektiva byggnader och minska koldioxidutsläppen från värmeförseln i fjärrvärmesystem för att ta itu med energifattigdomen. Ytterligare främja en hållbar kollektivtrafik. Intensifiera politiska insatser som syftar till att tillhandahålla och förvärva de färdigheter och den kompetens som krävs för den gröna omställningen, inbegripet för byggnadsrenovering.

Utfärdad i Bryssel den ...

På rådets vägnar
Ordförande